



联合国人类住区规划署执行局

2020 年第一次会议

2020 年 3 月 31 日至 4 月 2 日，内罗毕

临时议程*项目 7

人居署的规范和业务活动

人居署的规范和业务活动：着重介绍全球土地工具网络、
全球水运营商伙伴关系联盟和莫桑比克国家方案

执行主任的报告

一、 引言

1. 本报告从三个不同的切入点入手，探讨人居署的规范和业务活动。首先着重介绍人居署牵头的两个重要的全球专题倡议，即全球土地工具网络和全球水运营商伙伴关系联盟，阐述每项倡议的背景、成就和前景。然后讨论莫桑比克国家方案，特别是在受飓风伊代和肯尼斯影响的地区采取的“重建得更好”和建设复原力的办法。

2. 因此，本报告便于人居署执行局从多个专题视角讨论人居署的活动，特别注意到土地保有权保障、支持水运营商及灾后重建。本报告还阐述规范和业务活动如何与上述倡议相结合，以改善所有人的生活质量、落实《新城市议程》，从而实现可持续发展目标的城市层面。

二、 全球土地工具网络

A. 背景

3. 在发展中国家，大约 70% 的土地所有权没有得到记录、管理或保护。土地权还存在各种复杂情形，对相同的资源有重叠的权利和主张。与此同时，快速城市化正在加剧土地压力，到 2050 年，需要增加 70% 的农业用地来增产粮食。令人遗憾的是，妇女和青年获得和控制土地的能力仍然有限。

4. 人居署于 2006 年推动成立全球土地工具网络，旨在克服大范围保障土地保有权所面临的挑战和障碍，以及填补土地治理和行政管理办法、工具及系统

* HSP/EB.2020/1。

方面的重大空白。如今，全球土地工具网络已成为一个充满活力的多方利益攸关方联盟，由超过 85 个土地机构和行为体组成，致力于提高所有人的土地获取能力和保有权保障，工作重心是贫困者和妇女。网络合作伙伴包括国际民间社会组织、研究和培训机构、双边和多边组织以及国际专业机构。在国家一级，国家政府和地方市政当局之中的合作伙伴数量越来越多。

5. 全球土地工具网络采用包容性办法来开发“土地工具”，这些工具是解决土地保有权问题的实用、创新途径。通过网络进行土地工具的开发、测试、实施和传播工作，而工具开发进程起到增强网络的活力、创新和能力的作用。然后，全球土地工具网络形成有关土地保有权的知识和更广泛的开发成果，并发展土地行为体使用工具的能力。地方社区组织通过参与土地工具的实施工作增强了信心和能力，能够与政府机构互动并促进地方倡议。

6. 全球土地工具网络在哥伦比亚、刚果民主共和国、伊拉克、肯尼亚、老挝人民民主共和国、纳米比亚、尼泊尔、菲律宾、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达和赞比亚开展了规模不等的工作。

B. 全球土地工具网络的成就

7. 通过全球土地工具网络的方案，13 个国家的约 30 万城市和农村家庭（约 120 万人）土地保有权得到更好保障，有的收到当局出具的某种形式的保有权文件，还有的向当局提供了居住信息，以供用于改善居住条件的谈判和决策工作。这些家庭可以自由投资于他们的住房，被强行驱逐的风险减小。

8. “土地权连续体”概念和因地制宜的土地管理办法对乌干达的国家土地政策执行工作，以及刚果民主共和国、赞比亚和尼泊尔的国家土地政策起草工作产生了影响。这些政策旨在使另外数百万家庭的保有权在今后得到更好保障。

9. 在区域一级，阿拉伯国家区域建立了一个共同利益攸关方能力发展和知识共享平台。

10. 全球土地工具网络为提高国际捐助者、开发机构、研究和培训机构、专业机构、民间社会组织、基层协会及其他土地行为体在使用土地保有权概念和办法方面的一致性作出了贡献。合作伙伴还为将土地问题纳入可持续发展目标作出了贡献：12 项与土地有关的指标现被用于衡量七项可持续发展目标的实现进展。土地保有权和土地权连续体还被列入《新城市议程》，并且人居署通过全球土地工具网络牵头编写了秘书长关于联合国与土地和冲突问题的指导说明¹。

11. 目前有 20 种有利于贫困者、促进性别平等的土地工具可用于支持发展中国家政府执行其国家土地政策。全球土地工具网络通过协助知识管理、提高利益攸关方对土地和保有权保障问题的认识、发展相关行为体应用土地工具的能力，以及为工具实施提供技术和资金支持等手段来支持工具的实施工作。来自 101 个机构的近 3 000 名变革推动者（其中 40% 是妇女）提高了推广和实施土地工具的知识 and 能力。刚果民主共和国、尼泊尔、乌干达和赞比亚的这些倡导者现在有能力更好地保护妇女的土地权。

12. 全球土地工具网络委托开展 30 多项研究，加深了人们对于保有权保障与更广泛的发展成果之间的相关性的理解。研究涵盖的议题包括不同区域的妇女获得土地的情况；大规模农业投资方案中的土地与自然资源管理及小农保有权

¹ <https://gltn.net/download/the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/>。

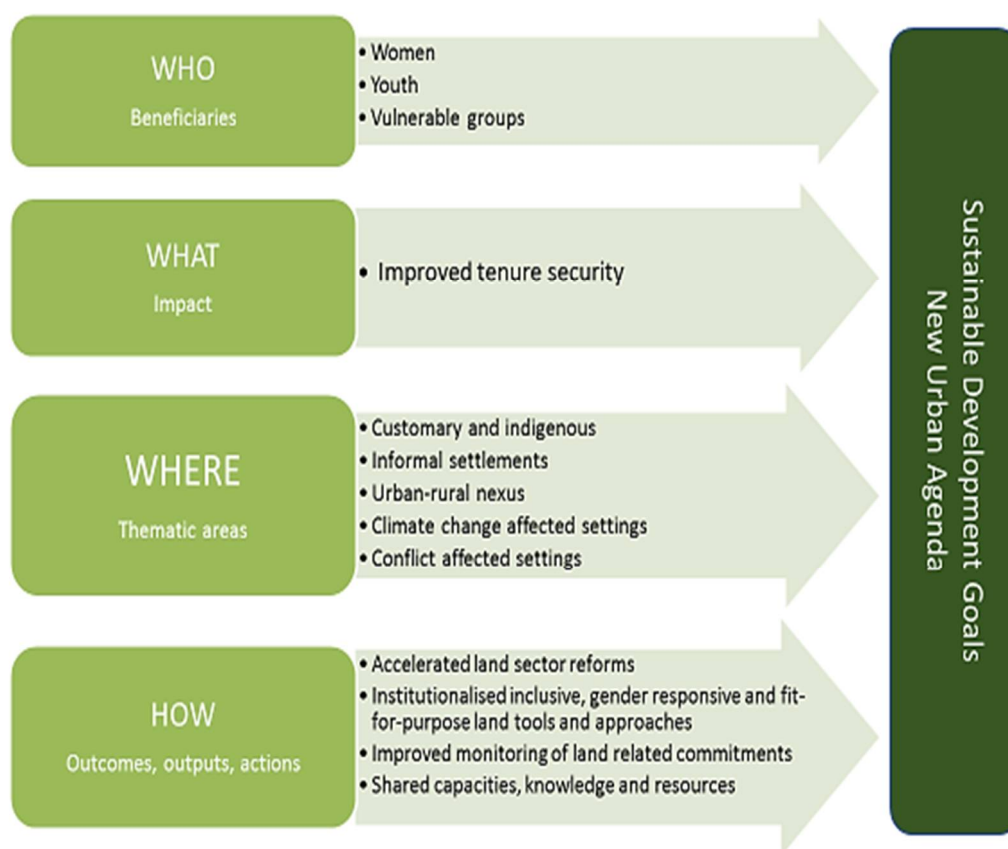
保障问题；不同国家的青年与土地的关系及土地需求；使用社会地权域模型的经验；伊斯兰土地法原则和接触机遇；管理传统土地的经验；土地权连续体实践；土地与冲突；以及保有权保障与对气候变化的脆弱性之间的关联性。

C. 全球土地工具网络的前景

13. 全球土地工具网络的 2018-2030 年期间战略为落实《新城市议程》以实现可持续发展目标指明了方向。全球土地工具网络第三阶段方案（2019-2023 年）侧重于全球出现的新形势，具体针对工具不足，需要开发和实施工具以改善目标人群（妇女、青年和弱势群体）的保有权保障的五种情况/专题领域。图 1 显示方案的摘要。

图 1*

全球土地工具网络第三阶段方案（2019-2023 年）



谁 受益者	<ul style="list-style-type: none"> • 妇女 • 青年 • 弱势群体 	可持续发展目标 新城市议程
什么 影响	<ul style="list-style-type: none"> • 完善保有权保障 	
何处 专题领域	<ul style="list-style-type: none"> • 传统和土著条件 • 非正规住区 • 城乡结合部 • 受气候变化影响的情况 • 受冲突影响的情况 	
如何	<ul style="list-style-type: none"> • 加速土地部门改革 	

成果、输出、行动	<ul style="list-style-type: none"> • 将包容性、促进性别平等和因地制宜的土地工具和办法制度化 • 完善对土地相关承诺的监测 • 共享能力、知识和资源 	
----------	---	--

* 本图未经正式编辑。

D. 全球土地工具网络的使命

14. 全球土地工具网络认为其使命是作为“合作伙伴共同努力开发和实施具包容性、因地制宜和促进性别平等的土地工具，以改善所有人的生活条件，并将城市和农村的妇女、青年和弱势群体置于优先地位”。表 1 显示全球土地工具网络的优先事项与人居署 2020-2023 年期间战略计划提出的变革领域之间的关系²。有关全球土地工具网络的更多信息，请访问 <https://gltm.net/>。

表 1

全球土地工具网络的优先事项与人居署的变革领域之间的关系

全球土地工具网络的优先事项	人居署的战略计划
传统条件下的土地保有权保障	变革领域 1: 减少城乡连续体社区中的空间不平等和贫困现象
非正规住区的土地保有权保障	
城乡结合部的土地保有权保障	
土地融资	变革领域 2: 加强城市和区域的共同繁荣
土地保有权对气候变化的脆弱性	变革领域 3: 加强气候行动和改善城市环境
冲突及冲突后情况下的土地保有权保障	变革领域 4: 有效预防和应对城市危机

三、全球水运营商伙伴关系联盟

A. 背景

15. 全球水运营商伙伴关系联盟是人居署的一个方案，侧重于加强世界各地的公共供水公司的能力，并促进它们相互之间的协作。无论在小城镇还是在大城市，水和环卫运营商为实现享有水和卫生设施的人权作出贡献，提供的服务对于建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市（可持续发展目标 11）且不让任何人和任何地方掉队（新城市议程）至关重要。

16. 全球水运营商伙伴关系联盟以联盟的形式运作，其成员包括各大洲的公共供水公司及其协会。作为全球召集人，全球水运营商伙伴关系联盟将各类水和城市利益攸关方，包括地方、区域和国家各级政府、金融合作伙伴、开发组织、私营公用事业公司、民间社会及工会聚集起来，共同参与全球水运营商伙伴关系大会、世界水论坛和世界城市论坛等全球活动。

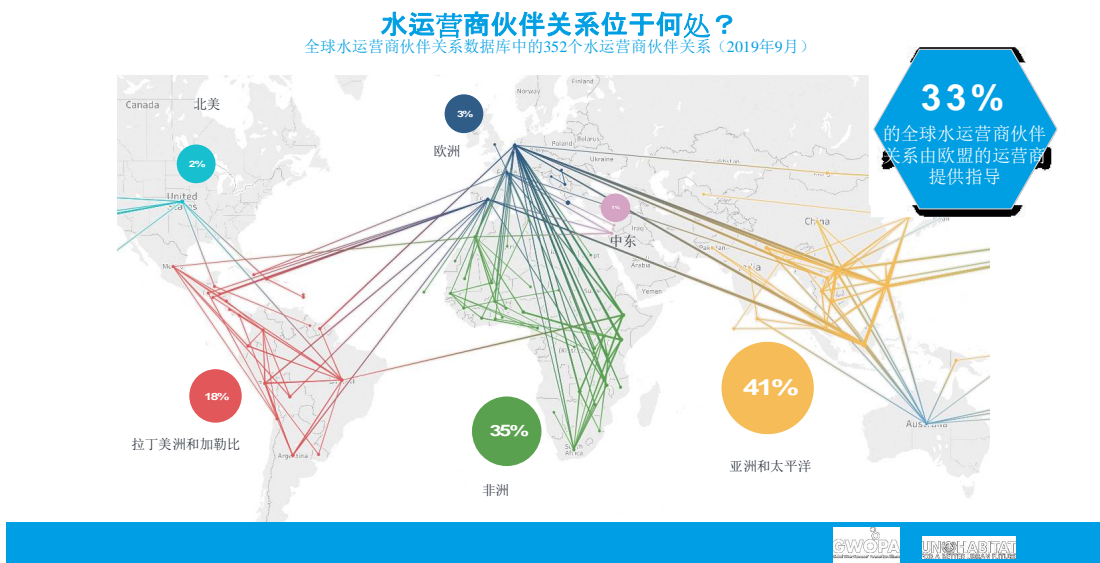
17. 全球水运营商伙伴关系联盟致力于扩大水和环卫服务提供商之间的同行支持伙伴关系，即所谓的水运营商伙伴关系。水运营商伙伴关系以非牟利形式运作，目的是加强运营商的能力、提升绩效，使它们有能力为更多人提供更好的服务。水运营商伙伴关系确已取得良好的业绩，并且成本效益很高。

² https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf。

18. 水运营商伙伴关系加强水和环卫运营商的能力，以确保为所有人提供水和环卫服务并对其进行可持续管理，促进实现可持续发展目标 6 的普遍均等地获得水和环卫服务、水质、用水效率、综合水管理和保护、能力发展以及社区参与等具体目标。水运营商伙伴关系还支持建设有抵御灾害能力的基础设施并促进创新（包括在欠缺服务的贫困地区），以实现可持续发展目标 11。它们对于人居署及全球水运营商伙伴关系联盟的成员十分重要，因为它们为水和环卫公用事业公司及相关监管当局提供重要的政策和战略方向。

图 2*

全球水运营商伙伴关系数据库中的水运营商伙伴关系的地点



注：

1. 352 个水运营商伙伴关系及一些筹备中的伙伴关系。它们得到区域/国家平台的支助。
2. 南南合作占 50%，北南合作占 42.9%。其余是三方合作/北北合作。
3. 全球 33% 的水运营商伙伴关系由欧洲联盟的运营商提供指导。

* 本图未经正式编辑。

B. 全球水运营商伙伴关系联盟的工作和成就

19. 全球水运营商伙伴关系联盟目前包括世界各地的 352 个水运营商伙伴关系，其中大部分通过联盟内的区域和国家水运营商伙伴关系平台和方案开展工作。这些水运营商伙伴关系中共有 50% 是南方公用事业合作伙伴之间的伙伴关系（见图 2）。全球水运营商伙伴关系联盟 2019–2024 年期间的战略重点是大扩伙伴关系实践，使世界各地的更多运营商具备为全球发展议程作出贡献的能力。表 2 显示全球水运营商伙伴关系联盟 10 年来的活动成果和战略执行情况。

表 2

全球水运营商伙伴关系联盟十年来的活动成果和战略执行情况

全球水运营商伙伴关系联盟成员数量（2019 年）：	490
全球水运营商伙伴关系联盟成员数量平均年增长率（2012-2017 年）：	22
世界各地水运营商伙伴关系的数量：	352

（资料录入全球水运营商伙伴关系联盟的在线数据库，2009年以来登记的数量）	
世界各地参与水运营商伙伴关系的运营商数量： （资料录入全球水运营商伙伴关系联盟的在线数据库）	488
通过全球水运营商伙伴关系联盟的工作增强能力的水专业人员人数：	10 000
公用事业公司在水运营商伙伴关系中接受指导后改善服务的受益人数：	3 400 万
自全球水运营商伙伴关系联盟成立（2009年）以来，通过水运营商伙伴关系为世界各地的公用事业公司筹集的资金：	3.2 亿美元
开发的工具数量：	20
主要工具包括：	
• 水运营商伙伴关系绩效改进计划手册	
• 指导人员培训	
• 与资产管理、公用事业决策、安全饮水规划和可持续性绘图有关的操作工具	
• 与合作、最佳实践、能力发展以及监测与评估有关的水运营商伙伴关系流程工具	
已完成的案例研究数量：	14（涵盖所有五大洲）
举办的全球水运营商伙伴关系大会次数：	3
全球水运营商伙伴关系联盟通过在七次世界水周、三次世界水论坛、三次国际水协会发展大会、三次世界城市论坛、联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）、六次非洲水协会大会以及其他重要的区域活动中举办重要会议，提高了水运营商伙伴关系的国际地位。	

20. 全球水运营商伙伴关系联盟利用合作伙伴的缴款，支持和推动水运营商伙伴关系。全球水运营商伙伴关系联盟目前得到德国政府提供的核心支助，并与欧洲联盟、石油输出国组织国际发展基金、阿布扎比能源部以及西班牙和荷兰政府合作开展水运营商伙伴关系项目。

21. 自 2015 年以来，全球水运营商伙伴关系联盟的合作伙伴在国际上最大的与水有关的活动——世界水论坛期间，组织地方和区域水主管机构国际会议，将市长、省长、公用事业管理者及地方水工作领导者聚集在一起，就城市和区域水资源健全管理问题开展政治和技术讨论。全球水运营商伙伴关系联盟正在领导一个由欧洲资助的水运营商伙伴关系方案，支持世界各地的 20 个水运营商伙伴关系，并为荷兰外交部的 WaterWorX 倡议提供知识和宣传方面的支持。WaterWorX 是迄今为止由单个国家牵头的最具雄心的全球水运营商伙伴关系倡议，荷兰的 10 家水务公司将在 2017-2030 年期间参与这项倡议，共同与非洲、亚洲和拉丁美洲的地方合作伙伴开展合作，为 1 000 万人提供可持续的清洁饮用水。

22. 全球水运营商伙伴关系联盟的工作有助于实现人居署的战略目标，即“推进可持续城市化，将其作为发展与和平的推动力，从而改善所有人的生活条件”。全球水运营商伙伴关系联盟将通过发展知识、促进和支持能够加强水和环卫公用事业公司的能力和绩效的水运营商伙伴关系，为人居署 2020-2023 年期间战略计划的所有四个变革领域作出贡献：

(a) 增加平等获得环卫和水服务的机会，并改善空间连通性（变革领域 1：减少城乡连续体社区中的空间不平等和贫困现象）；

(b) 在地方创造资源和体面的就业机会，同时明智地应用相关技术和创新（变革领域 2：加强城市和区域的共同繁荣）；

(c) 减少水和环卫服务造成的温室气体排放，提高资源效率，保护生态资产，并支持发展适应气候的基础设施（变革领域 3：加强气候行动和改善城市环境）；

(d) 提供社会包容性和综合性更强的服务，实现有效的危机应对和恢复，并增强复原力（变革领域 4：有效预防和应对城市危机）。

23. 为了建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市（可持续发展目标 11 提出），普遍提供清洁的饮用水和安全的环卫服务是必要条件。事实上，由于水和环境卫生是地方一级实现几乎所有可持续发展目标的先决条件，确保地方有提供这些服务的强大能力是当务之急。

C. 全球水运营商伙伴关系联盟的前景

24. 在执行 2019-2023 年期间战略时，全球水运营商伙伴关系联盟将侧重于三个领域：

(a) 以知识为导向：记录和研究各种实践，指导有效的水运营商伙伴关系和可持续公用事业，并建立全球水运营商伙伴关系观察站；

(b) 扶持水运营商伙伴关系：倡导政策行动和筹资；

(c) 调动联盟的积极性：与各成员、合作伙伴以及水运营商伙伴关系平台和方案加强联系，充分挥其参与作用。

25. 为执行全球水运营商伙伴关系联盟的战略，设想的产品包括宣传品、通讯、监测与研究活动，以及开发指导材料和工具，以提高水运营商伙伴关系的成效。所有工具和准则都通过全球水运营商伙伴关系联盟的水运营商伙伴关系执行伙伴和平台网络投入运作，有时还直接支持水运营商伙伴关系的运作。全球水运营商伙伴关系联盟为建立水运营商伙伴关系提供技术援助，以加强水运营商提供更好、更可持续服务的能力。它还将为人居署城市基本服务科的以下各类工作方案作出贡献：(a) 编制技术材料和出版物；(b) 协商、咨询和宣传；(c) 数据库和实质性数字材料；(d) 信息传播方面的交付成果，如小册子和媒体材料，包括数字平台和多媒体内容。

26. 全球水运营商伙伴关系联盟的目标是将年度预算总额提高至 200 万至 250 万美元的最佳水平，改变目前供水水平仅能满足基本战略执行工作的局面，建立广泛和多样化的项目组合，以加大战略执行力度。

四、莫桑比克国家方案：受飓风伊代和肯尼斯影响的地区 “重建得更好”和建设复原力

A. 背景

27. 莫桑比克是一个沿海国家，由于其地形和地理位置，极易受到极端气候事件的影响。每年的 10、11 月与 3、4 月之间是飓风季节。通常情况下，飓风在印度洋中部形成并向西移动，速度和强度逐渐增强。如果飓风轨迹避开马达加斯加（世界上飓风最频发的国家之一）进入莫桑比克海峡，那么便会在莫桑比克的漫长海岸线上登陆（更多的是在北部和南部），并横穿非洲大陆抵达南

非、津巴布韦和马拉维（从南到北）等邻国。一旦进入内陆，飓风会引发长时间强降雨，引发大面积洪水，尤其是在莫桑比克，因为它位于九条国际河流的下游。

28. 飓风伊代两次在莫桑比克登陆，首先于 2019 年 3 月 5 日以热带低气压的强度登陆，影响到克利马内市、莫桑比克中部和北部的几个省（特别是赞比亚和楠普拉）以及马拉维南部，形成热带飓风后于 2019 年 3 月 14 日至 15 日夜间再次登陆，在贝拉市（53 万人口）和东多市（15 万人口）造成严重破坏和损毁，然后沿贝拉走廊向西穿越索法拉省和马尼卡省，到达津巴布韦并消散。总体而言，飓风伊代和随后的大洪水影响了非洲东南部的约 300 万人，主要是在莫桑比克，津巴布韦和马拉维也受到影响。灾害夺去约 1 000 人的生命，导致数千人受伤，15 万人流离失所，24 万多所房屋受损或被毁，此外还造成了严重的基础设施破坏、农业损失和疾病传播。

29. 2019 年 4 月 25 日，飓风肯尼斯在袭击科摩罗群岛之后在莫桑比克北部登陆，影响到德尔加杜角省和楠普拉省，后果与飓风伊代类似，但程度略轻。正在登记成为联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）世界遗产遗址的伊博岛遭到破坏，奔巴市受到严重影响，尤其是与几个农村地区一样受到飓风带来的洪水的影响。飓风袭击了近 20 万人，由于当地医疗保健系统脆弱，水和环卫基础设施薄弱，其中大多数人本来就属于弱势群体。

30. 根据灾后需求评估，估计这两次飓风仅在莫桑比克造成的损失便超过 32 亿美元。受影响的城市和城区普遍缺乏基本基础设施和服务，并且住房建设质量低劣。此外，全国城市人口年增长率为 4.4%，全国人口普查数据表明，增长的人口中近一半生活在人口介于 10 万至 25 万的中小城镇。这些灾害表现出的强烈城市特征令人担忧，因为该国尚未制定应对快速城市化问题的清晰政策或战略。

B. 人居署干预的理由

31. 考虑到上述结构性脆弱性和莫桑比克极端气候事件频发³，迫切需要找到更持久的解决办法，以使该国能够适应气候变化并逐步增强其复原力。飓风伊代和肯尼斯的可怕影响，为该国实现发展模式的范式转变，并在各级培养复原力文化提供了契机。

32. 城镇在提高复原力和降低脆弱性方面可以发挥关键作用，因为在城镇有机会通过有针对性的干预措施惠及大量人群。提供安全的建筑物、城市设施和具有抵御灾害能力的住房，包括以自然为基础的公共空间和基本基础设施解决方案，再加上受影响者本身的积极参与，可以为重建进程奠定牢固基础。

33. 目前的工作重点是保证有韧性的恢复和重建，并与政府的重建战略保持完全一致，因此看来必然要运用“重建得更好”的原则，并采用能够提高建筑物和基础设施抵御气候灾害能力的施工技术。然而，这些并不足够，还必须辅之以软性措施，包括完善政策和立法（例如修订建筑法规）、编写准则、开展提高认识运动、机构能力建设，以及通过诸如将减少风险和复原力的概念纳入学校课程的主流等手段来产生必要的知识。

34. 农村与城市息息相关，两者的联动对于建设广大国土的复原力至关重要。应按照区域规划方法，在空间上合理配置学校和医院等安全的公共设施，并按

³ 该国南部地区长期遭受干旱之苦。

照这些方法对应当集中开展重建工作的地区进行优先排序。规划工作还应考虑到如何通过道路和基础设施主干网络，使重建地区与其他地区连通。

35. 鉴于较高的空间和人口密度以及城市环境中固有的特定挑战和复杂性，需要采取别具一格且更具综合性的跨部门办法来建设城市住区的复原力。需要从若干互为因果的方面着手，用综合性办法来应对城市住区的人口高速增长、脆弱性和缺乏服务问题，例如提供有抵御灾害能力的住房和土地（这需要创造收入）、改善卫生条件（特别是水、排水和废物管理）以及提高连通性（道路），从而逐步将现有的脆弱城市住区转变为安全、有复原力的社区，造福于所有人。

C. 人居署在莫桑比克的相关工作

36. 自 2002 年以来，人居署一直在莫桑比克开展减少灾害风险和“重建得更好”工作，推广“学会与自然灾害共处”办法，特别是在洪水、飓风、干旱和地震的易发地区。⁴

37. “学会与自然灾害共处”办法背后的主要理念是提高人们的抗灾能力，尽量避免异地安置。人们居住在他们有机会获得生计和赚取收入的地区附近，因此，将他们异地安置可能有社会和经济上的破坏作用。因此，建议将重新安置作为最后手段，仅针对具有极高/永久性风险的地区的居民。

38. 人居署长期开展减少灾害风险和“重建得更好”工作，最初是编写创新的提高认识材料（如纸牌游戏、河流游戏、海报、小册子、《The Change》⁵和《Sometimes the River...》等获奖动画片）。然后是实施试点示范建设项目，提高了学校的建筑质量，使其可以在自然灾害来袭时充当避难所。

39. 过去 10 至 15 年的统计数据显示，每年有 800 至 1 000 间教室受到洪水或强风的影响，需要维修。此外，在偏远地区，学校、保健中心和行政大楼往往是唯一使用改良/常规材料建造的建筑物。因此，这些公共设施是在住区一级降低风险的极佳切入点，具体做法是：(a) 改善其物理结构；(b) 在小学课程中增加重要的减少灾害风险和增加抗灾能力的内容。多年来，设计出了数十种用于建造具有抗飓风/洪水能力的学校和住房的建筑工程解决方案，在全国各地建造了数百栋使用常规或地方材料（或两者混合）的建筑物，并为地方建筑商、全国分包商或非政府组织提供在职培训方案。

40. 人居署从 2011-2012 年开始设计加强学校安全性的方案，包括对受损学校进行全面评估、国家一级的风险危害绘图、制定建筑准则以及完善建筑规范，以增强抵御自然灾害影响的能力。该方案还包括加强部门间协调，并向受雇建造学校的分包商提供培训和能力建设。2015 年，与联合国儿童基金会（儿基会）建立提高学校安全性的合作伙伴关系；2017 年，莫桑比克教育和人类发展部聘请人居署为世界银行资助的 1 500 万美元学校重建和翻新计划提供技术援助，成果是在莫桑比克中部和北部混合使用常规和地方建材修复或重建了近 1 100 间教室⁶。值得注意的是，教育和人类发展部长向内阁报告说，根据人居署提议的标准在索法拉省建造的所有学校都抵御住了伊代飓风。教育和人类发展部

⁴ 见 <https://oldweb.unhabitat.org/books/focus-on-mozambique-a-decade-of-experimenting-disaster-risk-reduction-strategies/>。

⁵ 见 <https://vimeo.com/75911282>。

⁶ 使用混合材料建造学校的成本不到使用常规材料建造同样学校的三分之一。

决定扩大这种办法，已要求所有合作伙伴遵守人居署提供的学校建筑守则和准则。目前已按照人居署的标准建造或修复了 2 000 多间教室。

41. 在城市地区，人居署在参与式贫民窟改造方案（2010-2015 年）的支持下，在莫桑比克利用综合性办法（水、环卫、道路、排水和废物管理）实施了几个参与式贫民窟改造项目，特别是在克利马内（2006-2008 年）、贝拉和东多（2008-2013 年）以及楠普拉。除此之外，开展了覆盖 20 多个城市的市政能力建设，为城市和都市规划提供支持，实施各种城市复原力行动规划方法（如城市复原力行动规划（CityRAP）工具），开展改善公共空间的试点项目，完成住房概况和策略编制工作，以及进行诊断分析，为莫桑比克的国家城市化政策提供依据。

42. 城市灾害十分复杂，需要专门的专业知识和综合性办法，因为它们不仅影响到多个部门，而且还涉及到承担相关任务的不同级别的机构。人居署希望利用重建工作试行参与式城市发展干预措施，并在受影响的城市和城市地区开展能力建设活动，以增强其气候复原力。

43. 为促进将城市复原力纳入公共政策和战略，人居署设计并支持在马普托设立了灾害风险管理、可持续发展及城市复原力技术中心（DiMSUR）⁷。目前，该中心覆盖南部非洲发展共同体的四个成员国，即科摩罗、马达加斯加、马拉维和莫桑比克。它将很快扩展到其他已表达兴趣的南部非洲国家，如斯威士兰、南非、赞比亚和津巴布韦。考虑到参与该中心的四个国家中有三个受相同的飓风袭击并遭受相似后果，DiMSUR 可在次区域一级发挥重要作用。建立这个卓越中心的目的是为参与国建立一个分享经验和相互学习的平台，从而产生知识，然后通过现有的学术网络进行传播。

D. 目标和总体战略

44. 人居署制定了一项连贯、全面的五年战略，将莫桑比克中部和北部受飓风伊代和肯尼斯影响的地区“重建得更好”并建设复原力。该战略的最终目标是提高气候适应能力（“学会如何与洪水和飓风共处”），并在各级推广复原力文化。这项工作将在两个相互交织的具体目标的基础上完成：

- (a) 巩固和扩大人居署十多年前开始试行的“重建得更好”办法，以减轻风险；
- (b) 在社区、城市或市区范围内试行可复制的综合性城市复原力建设办法。

45. 因此，人居署与莫桑比克政府和国家以下各级（省、区和市）主管机构协调，并与主要联合国实体（即儿基会、世界卫生组织、联合国工业发展组织、国际劳工组织、联合国开发计划署、教科文组织和联合国人口基金）合作，提出了两个相辅相成的干预轴心，以支持莫桑比克恢复和重建进程。

⁷ 欲了解更多信息，请访问 www.dimsur.org。

1. 轴心 1：重建得更好（更安全的学校、更安全的医院和有抵御灾害能力的住房）

46. 这一轴心包括各种旨在延续和扩大提高学校安全性方案的项目，并利用相似方法启动提高医院安全性倡议。其理念是修复或重建（在农村住区或城区内的社区一级）更好、更安全的公共设施，这些设施可以承受强风、洪水和其他自然灾害的影响，并可在紧急情况下用作避难所。然后，还可以利用学校将气候复原力方面的信息纳入课程的主流。

47. 根据可用资金或从事住房工作的执行伙伴的情况，除了对学校 and 医院采用这种办法以外，还可以遵循同样的“重建得更好”逻辑，在农村和城市地区修复或重建有抵御灾害能力的房屋。对于住房重建，可以采取循序渐进方法，先建造一个有抵御灾害能力的房间（如抬高、配备坚固屋顶），然后由受益者自己根据其经济能力逐步扩建。还可以提出与现有条件和家庭能力相适应的其他解决方案，为住房重建工作作出贡献。建议在轴心 2 之下开展制定可持续住房融资解决办法的工作，因为其仅适用于城市地区。

48. 除了上文提议的“重建得更好”活动之外，还可以在各级培训利益攸关方和建设其能力、提高认识、传播建筑解决方案和准则并根据不同的地方条件进行大规模复制、提供现场技术援助，以及执行经过改进的建筑规范。

2. 轴心 2：通过综合办法增强城市复原力

49. 首先，需要在受飓风和洪水影响的不同省份进行空间分析，以了解根据其功能分布、对周边地区的影响（城乡联系）及其与其他城市住区的相互关联性，哪些城市和城市中心区应优先进行重建，以便进行规划并将复原力概念推广用于更广大的国土。

50. 然后，人居署将提出各种项目，支持在社区、城镇和都市各级设计综合性城市修复和重建计划与战略。这些计划与战略的设计工作可以涵盖：(a) 快速评估和专题/具体城市研究；(b) 开发和传播各种工具和准则；(c) 设计和实施由补贴、小额信贷/储蓄计划和家庭缴费相结合的可持续住房融资机制。

51. 必须以参与式方式制定计划和战略，并以实施以地区/社区为基础的复原力建设干预措施为目的，其中涉及到各个方面，例如 (a) 经济适用住房开发；(b) 保障土地保有权；(c) 以自然为基础的解决办法和改善公共空间；(d) 获得基本服务（水、卫生、废物管理和电力）和基础设施（排水和道路）；(e) 建造避难所（如学校、保健设施、市场）；(f) 职业培训、创收活动和/或创造就业机会。

52. 与此同时，作为最后手段，可考虑对生活在高/永久风险地区的城市居民采取可持续的重新安置行动（即：将人权纳入主流，审视基本服务条件和生计选择，而不仅是住房）。

53. 作为对上述工作的补充，可以为不同行为体提供应对城市地区生活的培训和能力建设，建立高效、有效的预警系统⁸，并就加强现有的重建和复原力建设治理机制提供技术咨询。

54. 最后，这两个轴心都将有助于产生知识、交流经验（不仅在国家范围内，而且通过 DiMSUR 在次区域范围内）、改进立法，以及制定各项政策和战略来扩大规模。

⁸ 预警系统目前仍属临时性质，但它们可以拯救城市地区的许多生命。

55. 上述战略的图示见图 3。

图 3

莫桑比克受飓风伊代和肯尼斯影响的地区“重建得更好”和建设复原力战略摘要

